



LA RED COMUNIDAD

Éxitos y colapso de Pdvsa

# El sector petrolero quince años después

Ramón Espinasa\*

Después de la nacionalización, 1998 fue el año de máxima producción de la industria petrolera venezolana. Fue también el año de máxima productividad y de costos más bajos de producción. Hoy su actividad ha declinado y en este trabajo se revisan algunas de las causas institucionales y políticas

**E**l crecimiento sostenido de la producción de petróleo en el país a lo largo de los casi tres lustros que se inician en 1985 se sustentó en tres estrategias aprobadas por el Ejecutivo e implantadas por la gerencia profesional de Pdvsa. Las tres estrategias tuvieron que ver con crear y acumular conocimiento como base del crecimiento; la reintegración vertical de la empresa en el exterior para asegurar mercados para la disposición de los crudos nacionales; y el crecimiento en función de la base de reservas y las oportunidades de mercado.

## BASES DEL CRECIMIENTO

La estrategia fundamental del crecimiento de Pdvsa fue la de *creación y acumulación de conocimiento*: la industria petrolera nacionalizada tuvo desde un principio una clara orientación de preservar el conocimiento adquirido, como queda de manifiesto en los contratos de asistencia y transferencia tecnológica con las empresas transnacionales que operaban en el país.

Desde su creación la empresa implantó una estrategia de largo plazo de formación y preser-

vación del personal nacional en las distintas áreas, desde las escuelas de formación artesanal y técnica, al adiestramiento de una fuerza de trabajo profesional de primer nivel internacional. Esto se concretó en una política de recursos humanos que premiaba el mérito profesional. Pdvsa ofrecía una carrera de largo plazo como instrumento de acumulación técnica de conocimiento. El conocimiento estaba acumulado en cada uno de los profesionales y técnicos de Pdvsa, ese era su principal activo. Los profesionales en las distintas áreas eran antes que nada técnicos de primer nivel internacional. El conocimiento profundo de la producción, transporte y procesamiento de los crudos nacionales, en particular de los crudos pesados y extra pesados, fue la piedra angular del crecimiento de Pdvsa a partir de 1985, una vez consolidada la empresa después de la nacionalización.

El legado emblemático de esta política fue el Intevep, Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico, referencia mundial hasta finales de los noventa. La originalidad y la calidad de la investigación de este instituto hicieron que Venezuela destacara por mucho sobre el resto de los países latinoamericanos en el registro de patentes internacionales en la última década del siglo pasado.

Segunda, ya a mediados de los ochenta, fue la *estrategia de internacionalización*: previendo la creciente producción de crudos pesados y ácidos (de peor calidad y difícil disposición), la dirección de Pdvsa decidió iniciar un proceso de compra de capacidad de refinación en el exterior, para ir adaptando para tomar y procesar cantidades crecientes de crudos venezolanos y así no tener que venderlos a descuento. El proceso de integración vertical internacional de la

industria petrolera nacional se tradujo en cuantiosas ganancias para el país. El legado más emblemático de esta estrategia es el sistema Citgo. La importancia y conveniencia de esta estrategia queda de relieve en la medida que, después de anunciarse muchas veces la posible venta de esta empresa, todavía sigue ahí. Los beneficios para el país han sido mil millones.

Tercera, en los noventa, fue la estrategia de *expansión del potencial de producción*: dadas las oportunidades que ofrecía un mercado en permanente expansión, particularmente en los Estados Unidos, y la acelerada incorporación de reservas de crudo en el país, la dirección de Pdvsa decidió implantar una estrategia de crecimiento. En función de estas oportunidades el país expandiría el potencial de producción que se había mantenido constante desde la nacionalización.

Dadas las restricciones presupuestarias y de capacidad de ejecución de Pdvsa respecto a las oportunidades de inversión, una piedra angular de esta estrategia fue la apertura del sector petrolero a la inversión privada que aportara financiamiento, tecnología y capacidad de ejecución. El potencial de producción que se construyó y consolidó en esa década es el que ha mantenido la producción del país en los últimos quince años. Quizá el legado más emblemático de este período son los cuatro proyectos para la producción y mejoramiento de crudo extra pesado de la Faja, fruto de asociaciones estratégicas entre Pdvsa y las mejores empresas petroleras del mundo. La producción de estos proyectos representa 15 % de la producción del país en este momento. Estos proyectos entraron en operación hace más de doce años y constituyen la última adición de capacidad que se realizó en la industria petrolera nacional.



PANORAMA

## DESEMPEÑO

Antes de pasar a discutir las que considero las causas institucionales y políticas de la declinación de la actividad de Pdvsa en los últimos quince años, quiero puntualizar la evolución de los indicadores de desempeño en este período.

**Producción<sup>1</sup>.** La producción de petróleo en el país alcanzó 3.5 millones de barriles diarios (Mbd) en 1998, para 2013 la cifra reportada fue 2.6 Mbd. Una caída de la producción del 26 %. Además, en 1998 no había producción de los proyectos de la Faja, en 2013 estos produjeron 400 mil barriles diarios (mbd), es decir que la producción en las áreas tradicionales de Pdvsa, excluyendo la Faja, ha caído en más de 40 %.

**Empleo<sup>2</sup> y productividad.** El número de empleados y obreros de Pdvsa en 1998 fue 42 mil; en 2013 fue 111 mil. El número de empleados ha aumentado 2.6 veces. La productividad, medida en barriles por día por trabajador, fue 83 en 1998 y 23 en 2013. Una caída del 72 %.

**Gastos de operación y costos por barril.** Los gastos de operación de Pdvsa en 1998 fueron 5 mil 500 millones de dólares (M\$); los gastos de operación en 2013 fueron 23 mil M\$. El costo promedio por barril producido en 1998 fue de 4 dólares (\$/b) el costo promedio en 2013 fue de 24 \$/b. Los costos se han multiplicado por seis.

**Consumo doméstico.** En 1998 el consumo de derivados del petróleo en el mercado nacional fue de 470 mbd; en promedio, el consumo de 2013 fue 780 mbd. Esto es un aumento de 66 %. Como fracción de la producción, el consumo doméstico de 1998 representó 13 % y en 2013, 30 %. Según declaraciones públicas de los propios voceros oficiales, de los casi 800 mbd que van al mercado interno, el volumen que desvía al contrabando de exportación, a países vecinos y a la Cuenca del Caribe, alcanza 100 mbd. Esto representa un negocio mil millonario como veremos a continuación.

**Pérdidas en el mercado doméstico<sup>3</sup>.** Además de aumentar el volumen en 2/3, el precio de venta al mercado interno se ha mantenido esencialmente constante desde 1998. El precio de la gasolina en 1998 era de 0.06 BsF por litro (BsF/l); en 2013 fue de 0.1 BsF/l. Puesto en dólares al tipo de cambio de la época, el precio en 1998 fue 0.11 \$/l; el precio en 2013 fue 0.02 \$/l. Una caída del 80 %. Más importante, el precio internacional de la gasolina en 1998 estuvo alrededor de 0.15 \$/l mientras que el precio de exportación en 2013 fue de 0.75 \$/l. Así, medido respecto a lo que se ha podido vender ese volumen, las pérdidas en el año 1998 fueron mil M\$ y en 2013 fueron 33 mil M\$. De acuerdo con las declaraciones oficiales, el contrabando de exportación puede representar un negocio de 4 mil 400 M\$ al año en la actualidad.

**Excedente exportable.** La caída de la producción, mientras aumenta aceleradamente el consumo doméstico, ha llevado a una caída más que proporcional del volumen disponible para exportar. La diferencia entre producción y consumo interno en 1998 fue 3 Mbd, en 2013 fue 1.8 Mbd, una caída del 40 %.

**Composición de las exportaciones.** No solo se ha producido una importante caída en el volumen de exportación, sino que el destino y la rentabilidad de esas exportaciones han cambiado y caído ostensiblemente. En 1998, de los 3Mbd de exportación 1.7 Mbd se dirigieron a los Estados Unidos y el volumen restante, 1.3 Mbd, se dirigió a Europa, el Caribe, Centro y Sur América en condiciones comerciales. La política de internacionalización había acondicionado los mercados de Estados Unidos y Europa a tomar volúmenes crecientes de crudo venezolano en condiciones de máxima rentabilidad. Por su parte, del volumen de 1.8 Mbd exportado en 2013, se dirigió 0.8 Mbd a Estados Unidos. De los volúmenes restantes, unos 0.5 Mbd se dirigieron a

China (de los cuales unos 0.3 Mbd se utilizaron para pagar deuda de la nación o sea no fueron ingreso en caja), unos 0.3 Mbd fueron a India con un descuento por los costos y tiempos de transporte, y aproximadamente 0.2 Mbd fueron a suplir convenios especiales con países del Caribe, Centro y Sur América y se cobra en caja una fracción de su valor comercial. Las exportaciones comerciales a Europa y el resto de América son hoy en día despreciables.

**Ingresos por exportaciones.** Tomando en cuenta el descuento y condiciones de pago para las exportaciones a países con los cuales hay acuerdos especiales de suministro en el Caribe, Centro y Sur América; el ingreso neto de servicio de deuda de las exportaciones a China y el ingreso por exportaciones a India y Estados Unidos, el ingreso en caja por las exportaciones de petróleo de Pdvsa en 2013 fue de 46 mil 300 M\$. Al precio de exportación de 2013, el ingreso por exportaciones de 1998, con el patrón de exportación y condiciones comerciales de la época, hubiera sido de 109 mil 500 M\$. La caída del volumen de exportación, la recomposición de mercados y las nuevas condiciones comerciales, se tradujo en una pérdida de ingreso por exportaciones de 63 mil 200 M\$ en 2013 respecto a 1998, en condiciones similares de precio.

**Importaciones de productos.** Un fenómeno reciente, fruto del deterioro del aparato refinador nacional, ha sido el acelerado crecimiento de las importaciones de productos finales para el consumo en el mercado interno. En 2013 las importaciones de productos finales y componentes para su elaboración, solo desde los Estados Unidos, fueron de 84 mbd. Estas, aunadas a las importaciones desde refinerías en la cuenca del Caribe y Brasil, en opinión de expertos, han podido alcanzar importaciones totales de productos del país del orden de 160 mbd, a un precio promedio de unos 140 \$/b. Esto se tradujo en un egreso por importaciones de derivados del petróleo de 8 mil 200 M\$ en 2013. En este monto disminuye entonces el ingreso neto por exportaciones de petróleo. En 1998 Pdvsa importó unos 30 mbd en productos por un monto anual de 300 M\$, esto es, 4 % del monto actual.

**Deuda.** Otro fenómeno de reciente desarrollo es la adquisición de deuda directa por parte de Pdvsa. Según los estados contables de la empresa, en 2013 la deuda directa alcanzó 43 mil M\$. En 1998 la deuda era prácticamente despreciable para cualquier efecto práctico. Solo el pago de intereses anuales de este *stock* de deuda alcanza unos 4 mil 100 M\$. Esta es deuda financiera de la empresa y no incluye la deuda del Gobierno venezolano con el Gobierno chino pagadera con petróleo.

**Aporte neto de dólares.** La importación creciente de productos y el servicio de la deuda externa de Pdvsa han exacerbado en el último lustro la caída en el ingreso neto por exporta-

ciones de petróleo, junto con las ya mencionadas de la caída de volúmenes, recomposición de destinos y cobro en efectivo. Con los supuestos hechos más arriba de ingreso por exportaciones, menos las importaciones de productos y el pago de intereses de deuda, el ingreso neto por exportaciones de petróleo en 2013 fue de 34 mil M\$. En las condiciones comerciales, técnicas y financieras de Pdvsa de 1998, no habría habido merma en el ingreso de 109 mil 500 M\$. La caída en el ingreso efectivo entre los dos extremos de los últimos quince años, en condiciones similares de precio, es de 75 mil 500 M\$. Particularmente importante es la caída del ingreso neto en el último lustro. Comparado con 2008, con un precio similar de exportación de 100 \$/b en promedio, el ingreso neto por exportaciones de petróleo ha caído en más de 50 %; de 69 mil 500 M\$ en 2008, a 34 mil M\$ en 2013. Esta severa caída del ingreso neto del sector petrolero es la causa fundamental de la escasez relativa de dólares en el país.

#### EL AUGUE

Para explicar las causas institucionales y políticas del colapso en el desempeño de Pdvsa en los últimos quince años, es necesario remitirnos primero a las que considero las razones del éxito de la empresa hasta 1998.

Las razones originales del éxito de Pdvsa durante sus primeros 23 años se pueden resumir en tres, la forma legal que se le dio a la empresa; las condiciones de la transición de la propiedad privada transnacional a la propiedad estatal de las empresas petroleras que operaban en el país; y el contexto político de la nacionalización.

**Marco legal e institucional.** Pdvsa fue creada en 1975 como una empresa pública de derecho privado, sujeta al código de comercio. A mi entender esta forma jurídica explica el éxito de Pdvsa en sus primeros cinco lustros de existencia por las siguientes razones. La relación con el gobierno, como expresión del Estado propietario, fue formal y a distancia a través de la Asamblea de Accionistas. La gerencia profesional de Pdvsa era responsable del manejo de la corporación con mínima interferencia del Ejecutivo. Este aprobaba cuanto menos el presupuesto y los resultados operacionales de la empresa y dictaba las orientaciones estratégicas básicas ejecutadas por la corporación. La gerencia era responsable única de los resultados y del manejo de la empresa. Al estar sujeta al código de comercio, para la empresa era ilícito entrar en prácticas no comerciales que atentaran contra su patrimonio. Su carácter de empresa privada también le dio a Pdvsa la posibilidad de fijar salarios y remuneraciones competitivos internacionalmente y retener y atraer a los mejores profesionales y ofrecerles una carrera de largo plazo.

**La transición.** La transición de la propiedad privada transnacional a la nacional estatal se dio sin ningún tipo de fisuras. Esencialmente todos los empleados de las empresas transnacionales que operaban en el país siguieron trabajando en la estatal y, con ellos, el conocimiento acumulado durante más de cinco décadas de actividad petrolera en el territorio nacional. Además, se adoptaron los sistemas y procedimientos de las mejores empresas petroleras del mundo que operaban en el país y se hicieron nacionales. Aun cuando se disminuyó la tasa de impuesto sobre la renta para darle respiro financiero a Pdvsa, las reglas distributivas siguieron siendo las mismas que se impusieron a las empresas transnacionales, claras y transparentes. No discrecionales. De la misma manera, el rol regulador y fiscalizador del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, siguió siendo el mismo, así como la relación de este con Pdvsa como empresa operadora. La continuidad institucional, gerencial y operacional de la industria petrolera fue la segunda base del éxito de Pdvsa hasta finales de siglo.

**El contexto político.** La nacionalización en Venezuela se dio como consecuencia del más amplio consenso político. Partidos de todo el abanico dieron su apoyo público a la iniciativa del gobierno en 1975. Además, y muy importante, los empleados y obreros de la industria petrolera transnacional, en su casi totalidad ciudadanos venezolanos, apoyaron la nacionalización, una vez que quedó clara su continuidad profesional y que se respetarían sus condiciones laborales. Lejos de oponerse, la fuerza laboral petrolera fue la piedra angular de la construcción de la nueva industria petrolera nacional.

#### EL COLAPSO

Las causas de la debacle de Pdvsa hay que verla a la luz de la destrucción de los pilares que le dieron origen y el desmantelamiento de las estrategias que la hicieron crecer.

**Desinstitucionalización, injerencia y destrucción.** A partir de 1999 se inicia un proceso de desmantelamiento del marco original legal de Pdvsa, la corporación deja de existir como empresa pública de derecho privado para pasar a ser un brazo operativo del Ejecutivo nacional, como se materializa en la nueva Ley de Hidrocarburos Líquidos de 2002. Hay dos primeras señales de la creciente injerencia del gobierno; primero, el desmantelamiento de los sistemas de desarrollo de personal basados en el mérito profesional y técnico. Con el nuevo gobierno, desde muy pronto, los nombramientos gerenciales se hacen sobre la base de fidelidades político partidistas antes que por méritos profesionales. Segundo, la venta de hidrocarburos de exportación y al mercado interno en condiciones no comerciales, lo cual atentaba contra los lineamientos del código de comercio.



CARAOTA DIGITAL

La gerencia profesional de Pdvsa resintió enseguida estas dos medidas y se fue haciendo cada vez más áspera y difícil su relación con la directiva de la empresa, el Ministerio de Energía y Minas y el Ejecutivo en general. La continua escalada en la tensión llevó al enfrentamiento abierto a lo largo de los distintos episodios del año 2002 que desembocaron en la huelga petrolera de finales de ese año. Como consecuencia, y para finalizar el enfrentamiento, el gobierno diezmo el personal de la empresa y así la privó de su principal activo, el conocimiento acumulado en sus profesionales. Al final de la huelga, a principios de 2003, de 39 mil 700 empleados fueron despedidos casi la mitad, 18 mil 700. De 19 mil 400 profesionales fueron despedidos más de las dos terceras partes, 13 mil 100. La antigüedad promedio de los empleados despedidos era de quince años y con ellos se perdieron 280 mil años de experiencia. El entrenamiento formal de estos empleados en la empresa era de 21 millones de horas. Pdvsa nunca se ha recuperado de esta masiva pérdida de conocimiento, talento y experiencia. El declive del sector petrolero nacional ha sido inevitable, indetenible e irreversible. El deterioro se ha ido acelerando con el paso del tiempo, ya que la inercia mantuvo un mínimo de continuidad operacional que se ha ido erosionando.

**Expropiaciones.** La desinstitucionalización del sector petrolero también se reflejó en la creciente discrecionalidad en la distribución del ingreso petrolero más allá de las reglas que existieron en el pasado. Además, rápidamente, Pdvsa dejó de ser una empresa propiamente petrolera para pasar a asumir un sinnúmero de actividades que nada tenían que ver con su esencia. Pdvsa dedicaba sus recursos financieros y humanos a la realización de estas otras actividades. Por otra parte, la empresa tuvo que asumir a su costo el masivo subsidio al mercado doméstico y a los

mercados de exportación no rentables. Así, la primera expropiada por el nuevo gobierno fue la propia empresa petrolera estatal. Este manejo se ha traducido en el descalabro financiero de la corporación. El flujo de caja de la empresa se ha dedicado en forma discrecional a financiar tareas del gobierno. Esto se ha traducido, por falta de inversión, en el deterioro del capital físico, que aunado a la pérdida de capital humano, explica la caída irreversible de la producción y de la capacidad de refinación doméstica.

Aparte de la expropiación y desmantelamiento de la empresa estatal, el gobierno expropió las empresas privadas que operaban en el país. Por un lado fueron las empresas transnacionales socias de Pdvsa en las grandes inversiones para el desarrollo de la Faja del Orinoco. Por otro, y más emblemático, fueron un sin fin de empresas privadas nacionales proveedoras de bienes y servicios a Pdvsa en sus operaciones. Desde empresas de servicios a pozos, a manejo de gas o transporte de personal. Esta serie de expropiaciones terminó por diezmar lo que quedaba de conocimiento acumulado en el sector petrolero nacional.

La expropiación del ingreso de Pdvsa y la violación de los derechos de propiedad privados y la expropiación de las empresas privadas, cerraron los pocos espacios que quedaban para la inversión privada en el sector petrolero nacional.

**Aislamiento y confrontación.** Si algo caracterizó el éxito de la industria petrolera nacionalizada fue el consenso político, la transición estable y la continuidad. El manejo del sector desde 1999 se ha caracterizado por todo lo contrario. La confrontación y el unilateralismo político, la discrecionalidad institucional, la partidización de la toma de decisiones gerenciales y la opacidad en el reporte de los indicadores de desempeño operacional y financiero. El cuadro que hemos presentado, lamentable y trágico, es fiel reflejo de la realidad. Sin embargo, de la experiencia de los cuarenta años desde la nacionalización podemos aprender los elementos básicos de la reconstrucción exitosa a mediano plazo del sector petrolero nacional que desarrollaremos en un próximo artículo.

\*Universidad de Georgetown.

#### NOTAS

- 1 Las cifras de producción y consumo del mercado doméstico son tomadas del Statistical Review of World Energy 2014 de BP (web page).
- 2 Las cifras de empleo y los gastos de operación son tomadas de los anuarios estadísticos de Pdvsa en distintos años.
- 3 Los precios de los productos son tomados de los reportes mensuales del Energy Information Administration del Departamento de Energía del Gobierno de los Estados Unidos. Los costos de comercialización y venta son estimados propios.